

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice (RP 137/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Silja Ruokola, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- strategidirektör Liisa-Maria Voipio-Pulkki, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice ändras temporärt.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2020 och gälla till och med den 31 december 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på följande paragrafer i grundlagen: 6 § om jämlikhet, 7 § om rätt till liv, personlig frihet och integritet,

Utlåtande GrUU 32/2020 rd

9 § om rörelsefrihet, 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, 21 § om rättssäkerhet, 22 § om skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på någon annan än en myndighet. Också självstyrelselagen för Åland beaktas.

Regeringen anser att lagförslagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Samtidigt anser regeringen anser att det är befogat att begära utlåtande från grundlagsutskottet, eftersom propositionen är förknippad med principiellt viktiga frågor.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice. Lagen om smittsamma sjukdomar föreslås få bestämmelser om skyldighet för de som anländer till Finland att visa upp intyg över negativt testresultat för covid-19. Till lagen om transportservice fogas bestämmelser om skyldighet för leverantörer av transporttjänster som går i trafik på Finland att bistå med att informera passagerarna om skyldigheten att visa upp ett testintyg. Båda lagarna kompletteras dessutom med vissa bestämmelser om procedurer, befogenheter och verkställighet. Syftet med lagförslagen är att förhindra att covid-19-epidemin sprids i Finland. Grundlagsutskottet anser att propositionen har ett godtagbart syfte.

Bestämmelsen är relevant med avseende på ett flertal grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet lyfter särskilt fram bestämmelsens koppling till skyddet av den personliga friheten och integriteten enligt 7 § i grundlagen och rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna inskränker dessa friheter i flera avseenden. Förslag som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna måste därför också under coronaepidemin bedömas med avseende på de generella villkoren för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna och i förekommande fall också med avseende på särskilda villkor (GrUU 14/2020 rd).

Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter också utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 51/2006 rd). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller det allmänna kravet att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (GrUU 10/2016 rd, s. 2). Utskottet anser att det är extra viktigt med tydlig reglering vid den här typen av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se också GrUU 45/2016 rd, s.3, GrUU 41/2006 rd, s 4).

Propositionen lämnades till riksdagen den 1 oktober 2020. Riksdagen förde remissdebatt om propositionen den 6 oktober 2020 och den remitterades då för behandling till kommunikationsutskottet, som grundlagsutskottet, förvaltningsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande till.

Utlåtande GrUU 32/2020 rd

Kommunikationsministeriet har sänt en tresidig promemoria daterad den 8 oktober 2020 till utskotten i riksdagen. I promemorian har ministeriet helt och hållet skrivit om en betydande del av bestämmelserna i propositionen. I synnerhet i den föreslagna 16 a § i lagen om smittsamma sjukdomar har det gjorts ett flertal ändringar som inte kan anses vara enbart tekniska, utan det är exempelvis också fråga om på vilken författningsnivå det föreskrivs om någon fråga. Promemorian innehåller en kort motivering till ändringsförslagen. Motiveringen uppfyller emellertid inte de allmänna kvalitetskraven för en motivering till ett lagförslag.

I förarbetena till grundlagen avvisas med hänvisning till ett ställningstagande från grundlagsutskottet (GrUU 26/1992 rd) överlag den praxis att regeringen, eller överlag ett föredragande ministerium, lägger fram ändringsförslag direkt till det utskott som behandlar ärendet. Enligt förarbetena är förfarandet inte särskilt förenligt med de konstitutionella principerna när det är fråga om omfattande innehållsmässiga ändringsförslag som regeringen lägger fram på eget initiativ. I sådana fall åsidosätts nämligen dels de organ som enligt grundlagen ska medverka till att propositioner lämnas, dels riksdagens plenum (RP 1/1998 rd, s. 121). När grundlagen stiftades var det en tydlig utgångspunkt att betydande ändringar i propositioner som initieras av regeringen ska genomföras i enlighet med 71 § i grundlagen antingen genom att propositionen återkallas och en helt ny proposition lämnas eller genom att den ursprungliga propositionen kompletteras genom en ny kompletterande proposition.

Till riksmötespraxis hör att betänkandeutskottet gör sedvanliga ändringar i propositionerna i samråd med ministerierna. I samband med behandlingen av social- och hälsovårdsreformen under riksmötet 2018 påpekade grundlagsutskottet att vissa ändringsförslag grundade sig på två ministrars brev till social- och hälsovårdsutskottet. Grundlagen känner inte till ett sådant förfarande för ändring av en proposition, och grundlagsutskottet ansåg att förfarandet inte är godtagbart (GrUU 65/2018 rd, s. 68).

De ändringsförslag till propositionen som ministeriet har lagt fram på eget initiativ är problematiska också med avseende på grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag. Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Behandlingen i utskottet grundar sig således på den proposition inklusive lagförslag som riksdagen har remitterat till utskottet som avslutning på remissdebatten, inte på ett dokument som ministeriet har sänt direkt till utskottet och därmed åsidosatt statsrådets allmänna sammanträde och som innehåller ett lagförslag som avviker från propositionen. Varken grundlagsutskottet eller något annat utskott som behandlar ärendet kan utan en preciserande begäran om utlåtande från betänkandeutskottet ta ministeriets promemoria som grund för sin bedömning.

Förslaget till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar är enligt grundlagsutskottet fortfarande så halvfärdigt och innehåller så allvarliga brister med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna att det inte kan vara någon grund för behandling av ärendet i riksdagen. Grundlagsutskottet anser därför att dess konstitutionella uppdrag enligt grundlagens 74 § i denna fas av behandlingen tryggas på behörigt sätt genom att utskottet lämnar ett utlåtande där det koncentrerar sig på de mest väsentliga konstitutionella frågeställningarna i lagförslagen. Utskottet anser inte att det är någon mening att bedöma alla detaljer i regleringen i ett läge där det krävs väsentliga ändringar i den grundläggande strukturen och eventuellt ett stort antal detaljändringar

Utlåtande GrUU 32/2020 rd

för att lagförslagen ska stämma överens med grundlagen och därmed kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning. I det här utlåtandet kan utskottet således inte anses ha gjort några andra ställningstaganden om lagförslagets förhållande till grundlagen än de som explicit framgår av utlåtandet.

Grundlagsutskottet anser att det har lagts fram godtagbara grunder för regleringen. Det är i sig möjligt att föreskriva om krav som gäller personer som reser in i Finland och som syftar till att förhindra att coronaviruset sprids till Finland tillsammans med personer från utlandet. En sådan reglering måste dock uppfylla de allmänna och eventuella särskilda villkor för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna och även i övrigt vara förenlig med grundlagen.

Det står enligt grundlagsutskottet klart att lagförslag 1 kräver tämligen omfattande fortsatt beredning innan den harmonierar med grundlagen. Beredningen måste ingående och med behöriga konsekvensbedömningar bedöma och reglera de föreslagna restriktionerna för inresa både i materiellt hänseende och beträffande procedurerna. Utskottet anser det fortfarande vara klart att den fortsatta beredningen av bristerna inte kan göras i betänkandeutskottet. Grundlagsutskottet anser att en sådan proposition måste beredas på nytt i statsrådet i överensstämmelse med god lagberedning.

Vissa iakttagelser beträffande de konstitutionella problemen med regleringen

I lagförslag 1 föreslås bestämmelser om behörighet för Institutet för hälsa och välfärd (nedan kallat THL) att fatta beslut om att en person som anländer till Finland vid ankomsten har med sig ett intyg över negativt testresultat för covid-19-smitta eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen genomgått laboratoriebekräftad covid-19 men tillfrisknat.

Förslaget är, som det sägs ovan, av betydelse för ett flertal grundläggande fri- och rättigheter. Kravet på intyg gäller i princip alla som anländer till Finland (16 a § 1 mom.). Av det föreslagna 16 a § 2 mom. framgår det emellertid att det av ett beslut av THL ska framgå vilka länder och andra områden som omfattas av kravet på att personer som anländer från landet eller området ska medföra ett intyg som avses 1 mom. Dessutom ska intyg inte krävas av personer som avses i 16 b § 1 mom. i samband med inresa.

I lagförslaget ges THL betydande befogenheter att begränsa individens grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. rörelsefrihet, rätt att resa in i landet, skydd för familjelivet, näringsfrihet) utan att det i lagen utöver kravet på nödvändighet ställs några villkor eller restriktioner för beslutsfattandet. Lagen saknar bland annat en grundläggande bestämmelse om vilka länder eller områden de resande ska komma från för att behöva intyg (t.ex. ett land eller område där incidensen för covid-19 medför särskild risk för att epidemin sprids och det därför är nödvändigt att införa restriktioner i inresa till Finland från det landet eller området för att förhindra att covid-19 sprids). Den föreslagna regleringen är således problematisk med avseende på kravet på att det ska finnas bestämmelser i lag, om det införs restriktioner i de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet betonar att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen och att restriktionerna ska vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakta. Det väsentliga innehållet i inskränkningarna måste framgå av lagen (GrUB 25/1994 rd, s. 5).

Utlåtande GrUU 32/2020 rd

Vidare noterar grundlagsutskottet att det föreslås att behörigheten att fatta beslut ska anförtros THL, som vanligen annars är en expertmyndighet. Enligt utskottet lämpar sig uppdraget inte särskilt bra för en expertmyndighet. Dessutom är beslutet av den digniteten att befogenheten bör anförtros ett ministerium eller statsrådet. Att döma av den föreslagna regleringen är det inte helt klart om det finns anledning att fatta ett förvaltningsbeslut om de länder som avses i 16 a § eller om det är mer befogat att regleringen bygger på mer exakta rättsregler än en lag.

Det framgår inte tydligt av de föreslagna bestämmelserna vilka konsekvenser avsaknad av det obligatoriska intyget kommer att få. Finska medborgare som enligt 9 § 3 mom. i grundlagen har ovillkorlig rätt att resa in i landet utesluts inte i lagtexten från kravet på intyg. Av lagförslaget framgår det inte direkt om andra än finska medborgare kan vägras rätt att resa in i landet med hänvisning till att de saknar intyg. I motiveringen (s. 40) sägs det klart ut att en finsk medborgare eller en EU-medborgare inte kan avvisas eller vägras inresa i landet på grund av att intyg saknas. I motiveringen hänvisas det i övrigt till att en utlännings inresa enligt 11 § 5 punkten i utlänningslagen förutsätter att han eller hon inte äventyrar folkhälsan. I motiveringen anser regeringen att avsaknaden av intyg kan leda till att en farlig form av covid-19 kommer in i landet och sprids här. På grund av detta kan avsaknaden av intyg leda till att en utlänning kan vägras inresa i landet eller avvisas enligt 142 § i utlänningslagen. Det framgår inte av bestämmelserna. Den enda konsekvensen av att intyg saknas som framgår av lagförslaget är bestämmelsen i 16 a § 4 mom., där det föreskrivs att en sådan person med stöd av 15 eller 16 § kan åläggas att låta testa sig för smitta av covid-19 och med stöd av 60 § försättas i karantän. Men i kommunikationsministeriets promemoria av den 8 oktober 2020 föreslås momentet bli struket. Följaktligen kommer det inte att ingå några konsekvenser alls på lagnivå när intyg saknas.

Enligt det föreslagna 16 a § 3 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar kan personer som kommer till Finland från länder som omfattas av restriktioner försättas i karantän med stöd av 60 §. Den föreslagna bestämmelsens förhållande till 60 § om villkoren för karantän är därför problematiskt eftersom bestämmelsen är mycket öppen och oklar. Det är oklart om syftet med hänvisningen är informativt eller om avsikten är att ankomst till Finland från ett visst land eller ett visst område ska utgöra ett självständigt kriterium för karantän. En liknande oklarhet gäller också förslaget till 16 a § 4 mom. där det inte bara handlar om att förordna någon till karantän utan också till test.

Om avsikten är att föreskriva om ett nytt kriterium för karantän i förhållande till 60 §, måste det i regleringen beaktas att förordnande till karantän handlar om frihetsberövande enligt 7 § 3 mom. i grundlagen, vilket innebär ett mycket långtgående ingrepp i individens personliga frihet (GrUU 11/2016 rd, s. 5, se även GrUU 15/2015 rd, s. 3). Dessutom ska förordnande till karantän i samband med inresa också bedömas mot inskränkningar i rörelsefriheten. Det föreslagna 16 a § 3 mom. uppfyller inte de krav som ställs på bestämmelser som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan, kan den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare i tjänsteförhållande som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar besluta om karantän för en person för högst en månad, om det finns en uppenbar risk för att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska spridas och sjukdomsspridningen inte kan förhindras på nå-

Utlåtande GrUU 32/2020 rd

got annat sätt. Beslut om karantän kan fattas för en person som har konstaterats eller med fog misstänks ha blivit exponerad för en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom.

THL bestämmer enligt det föreslagna 16 a § 3 mom. karantänens längd samt de villkor som ska vara uppfyllda för att karantänen ska kunna förkortas. Bestämmelserna om karantänens längd avviker således från 60 §, som föreskriver att det är en läkare som beslutar om karantänens längd. Grundlagsutskottet påpekar vidare att det i lagförslaget inte heller finns några bestämmelser som inskränker eller styr THL:s prövning.

Den temporära ändringen föreslås gälla till och med den 31 december 2021. Grundlagsutskottet har i olika sammanhang påpekat att giltighetstiden för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna till följd av coronaepidemin måste begränsas till vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 14/2020 rd, s. 6). Giltighetstiden fram till och med den 31 december 2021 är exceptionellt lång jämfört med de lagar som hittills har stiftats till följd av epidemin och som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. En så lång giltighetstid strider mot den tillämpningspraxis som grundlagsutskottet hittills har tillämpat.

Med avseende på giltighetstiden är det också av relevans att giltighetstiden för det myndighetsbeslut som THL fattat inte begränsas i lagförslaget. Det är i sig uppenbart att avsikten är att beslutet med jämna mellanrum ska ses över utifrån hur det epidemiologiska läget i olika länder förändras. Inskränkningen i tid för ett sådant beslut ska dock framgå direkt av lagen.

Enligt 153 a § i lagförslag 2 kan Transport- och kommunikationsverket ålägga en sådan tillhandahållare av transporttjänster som bedriver gränsöverskridande trafik till Finland från ett land eller område som anges i beslutet av THL att bistå med att till passagerarna förmedla den information som avses i beslutet och i 16 a och 16 b §. Den som tillhandahåller transporttjänster är då skyldig att i rimlig utsträckning se till att passagerarna får informationen innan den resa som sträcker sig över Finlands gräns inleds.

I 124 § i grundlagen sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. De föreslagna bestämmelserna uppfyller inte de krav på exakthet och bestämmelser om tjänsteansvar som grundlagsutskottet i sin praxis har ställt vid överföring av uppgifter (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 4751). Dessutom innehåller propositionen inte tillräckligt omfattande motivering till bestämmelserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,

Utlåtande GrUU 32/2020 rd

Helsingfors 15.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.